



CEL
CENTRO DE
ESTUDIOS
LATINOAMERICANOS

CUADERNOS
del
CEL



AMÉRICA LATINA EN LA NUEVA RUTA DE LA SEDA

**El rol de las inversiones chinas en la
región en un contexto de disputa
(inter)hegemónica**

Luciana Ghiotto-Ariel Slipak

Luciana Ghiotto es Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora de CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (EPyG/UNSAM). Colaboradora del Transnational Institute (TNI) y miembro de la Sociedad de Economía Política Latinoamericana (SEPLA).

Ariel Slipak es Licenciado en Economía (UBA). Doctorando en Ciencias Sociales (UNGS). Docente UBA, UNM y UNGS. Integrante del Grupo de Estudios de Geopolítica y Bienes Comunes del IEALC-UBA y la Sociedad de Economía Crítica (SEC).

INTRODUCCIÓN

El derrotero de varias experiencias progresistas de América Latina -tanto en variantes nacional/populares, como en otras que se presentaban o bien como proyectos de construcción de una hegemonía regional alternativa, o incluso con retóricas contra/hegemónicas-, ha dejado a la región inmersa en una disputa inter-hegemónica entre dos grandes potencias. Una que no quiere resignar su posición dominante sobre su tradicional “patio trasero”, EE.UU., y otra en ascenso que intenta moldear las reglas e instituciones globales (la gobernanza del comercio y las inversiones) a sus necesidades de reproducción del capital: la República Popular de China (RPCCh). De acuerdo con la literatura, podemos hablar del fin del “siglo americano” y comenzar a hablar del “siglo del Pacífico” (Moreno, 2017; Bolinaga 2013), con China a la cabeza del crecimiento económico en esta región. Esta disputa entre potencias -orquestrada por sectores dominantes y reflejo de la competencia inter/capitalista-, arroja varias disyuntivas para los sectores populares de la región.

En este trabajo intentamos hacer un aporte en pos de caracterizar las estrategias de empoderamiento y construcción hegemónica sobre países periféricos de la RPCCh en el globo -como potencia ascendente-, poniendo énfasis en el rol que juega el megaproyecto de infraestructura denominado *Belt and Road Initiative* (BRI). En ese marco, explicaremos que esa estrategia global de China se plasma en el particular modo en que se plantea el debate sobre la Inversión Extranjera Directa (IED), tanto en el marco multilateral en general como en el de la región de AL en particular. En el ámbito multilateral, China empuja la agenda de la Facilitación de Inversiones, que posee fuertes diferencias con la protección de inversiones de los años noventa y que existe en todos los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y en los capítulos de Inversión de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

EL ROL DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA EN LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL

Resulta conocido que tras la muerte de Mao Tse-Tung en 1976 y el posterior ascenso al poder en la RPCh por parte de Deng Xiaoping, este último inició una serie de drásticas reformas que han implicado una transición desde una economía socialista a una forma de capitalismo con planificación estatal muy particular. Luego de crecer entre 1978 y 2011 a tasas aproximadas de un 10% anual, China se ha consolidado como el primer productor y exportador mundial de manufacturas, como así también en el segundo importador global de las mismas. Ya desde el año 2009, ostenta el segundo Producto Bruto Interno (PBI) del planeta.¹ Para gobernantes y empresarios sudamericanos estos datos redundan en darle relevancia al vínculo político y económico con el gigante asiático, por entenderlo como un potencial mercado en expansión. Ahora bien, para analizar este tipo de relación debemos tener en cuenta que, en el caso de China, ya no estamos ante un país del ‘sur global’, periférico o emergente, sino ante una gran potencia (Laufer, 2013).

Desde el plano financiero, China no solamente es el principal poseedor de Reservas Internacionales, sino también el principal prestamista del Tesoro de Estados Unidos. En los últimos años, el país oriental ha oscilado entre ser el segundo o el tercer emisor de flujos de IED. En la actualidad, la RPCh tiene firmados acuerdos de intercambio de monedas con unos 25 países y 50 Bancos Centrales ya emplean el Renminbi –o Yuan- como una de sus monedas de reserva. Ilustra el poderío financiero de China que unas 111 empresas de las 500 de mayor facturación global son de capitales de aquel país (y en su mayoría estatales o mixtas).² Esto le permitió a China exigir en los últimos años la reforma del sistema de instituciones creado por *Bretton Woods*. Sus esfuerzos derivaron en que el Fondo Monetario Internacional (FMI) accediera al ingreso del Renminbi en los Derechos Especiales de Giro, la «moneda compuesta» del organismo.

A 40 años del inicio del período de reformas en China, nos resulta importante presentar una discusión sobre cuál es el rol que jugó y juega actualmente en la economía global. Uno de los aspectos más relevantes de las reformas de Deng, fue la recepción de IED en las denominadas Zonas Económicas Especiales (ZEE) de las provincias orientales de

¹ Si medimos la participación de los países en el PBI global a precios corrientes, China ocupa la segunda posición –detrás de EE.UU.- desde 2009. Si realizamos la medición por paridad de poder adquisitivo, de hecho, desde 2014 China supera a EE.UU., ocupando el primer lugar.

² Información a 2018 (FORTUNE Global 500, 2018).

China. Allí, se instalaron las grandes empresas transnacionales (ET) de capitales estadounidenses y europeos, sacando provecho de los reducidos salarios reales de los trabajadores chinos. Dado que las ET -líderes de las Cadenas Globales de Valor (CGV)-, localizaron en China diversos procesos fabriles, esto derivó en reducciones de precios en artículos de consumo en todo el planeta, de tal manera que su efecto fue la reducción del valor de la fuerza de trabajo y el incremento de la tasa de ganancia de los capitalistas a nivel global. Precisando, la sobreexplotación del trabajo en China no solo incrementó la tasa de ganancia de las ET allí radicadas, sino la de los capitalistas en general.

La relocalización en China en conjunto con los bajos salarios durante las dos primeras décadas del período de reformas, además de reducir el valor de la fuerza de trabajo a escala global, ha conseguido incrementar la tasa de ganancia por la vía de acelerar la circulación de las mercancías. Esto ha impactado en un rápido aumento de la demanda de productos primario-extractivos. En esta reconfiguración de la división internacional del trabajo, el abastecimiento a “la gran fábrica global” en Asia Pacífico genera, desde una perspectiva de la Economía Ecológica, una aceleración de los ritmos metabólicos globales de extracción de energía y materia, acompañados por incrementos en la Huella Ecológica a escala global. Al mismo tiempo, desde una mirada geopolítica, el aseguramiento de estos recursos resulta ser crucial, lo cual deriva en una estrategia jurídica de los grandes capitales y las grandes potencias, tema que será abordado en la siguiente sección.

Hacia inicios del siglo XXI, el rol que juega la RPCh en la economía global ya es otro. Para el desembarco de las ET occidentales en China, se impuso un mecanismo de transferencia tecnológica hacia empresas estatales chinas. Así, si bien durante las décadas de 1980 y 1990, la industria del país oriental resultó preeminentemente competitiva por los bajos salarios, hacia inicios del siglo XXI compite en base a una alta productividad del trabajo, incorporando cada vez una mayor cantidad de procesos intensivos en conocimiento.

También a inicios del siglo XXI se producen, en forma simultánea, dos importantes acontecimientos que impactan en la división internacional del trabajo. Ellos son el ingreso de la RPCh a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como economía en transición, y por otro la denominada “*go out policy*”, mediante la cual el Partido Comunista de China (PCCh) establece que el país requiere tener una mayor presencia en la economía mundial. Mientras que en el año 2000 China era el emisor global de flujos de IED número 33, actualmente oscila entre el segundo (año 2016) y tercer lugar (año 2017).³ Ambas estrategias

³ Fuente, Base de datos estadística de UNCTAD, 2019.

tuvieron dos tipos de propósitos enmarcados en la “*go out policy*”: en primer lugar la adquisición de firmas propietarias de patentes o con un personal altamente capacitado, o bien poseedoras de una importante participación de mercado de alguna manufactura con alto contenido tecnológico. Este tipo de compras, lógicamente, es la que verificamos en los países tradicionalmente centrales. En segundo lugar, también observamos inversiones orientadas a su (auto)aseguramiento de energía y materia. Por este motivo China inicia una agresiva política de inversiones orientadas a sectores primario-extractivos en África durante la primera década del siglo XXI, que se expande hacia América Latina durante la década siguiente.

Siguiendo a analistas de las relaciones internacionales como Oviedo (2014) y Bolinaga (2013), si en lugar de concebir que el orden global de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI es de carácter “unipolar”, entendemos que el mismo es regido por un “directorio de grandes potencias”, que constituyen un rectorado “oligopólico” de poder (en el cual EE.UU. juega un rol de *primus inter pares*), podríamos decir que hacia inicios del siglo XXI China se incorpora en dicho directorio de grandes potencias, pero no como un país que secunda el liderazgo de EE.UU., sino como quien se presenta como un poder desafiante, dispuesto a disputarle al país del norte la primacía hegemónica (Svampa y Slipak, 2015).

Precisando, en este trabajo nos distanciamos de perspectivas en las cuales la primacía hegemónica se resuelve luego de alguna tensión entre una potencia en declive y otra en ascenso. Consideramos que China va incrementando su poderío en la economía política internacional, en instituciones globales y en el ejercicio de coacción y coerción sobre otros países, a partir de una relación tensa pero simbiótica con EE.UU. China siempre encontró en EE.UU. a su principal mercado de manufacturas, y este último a su acreedor, proveedor de manufacturas y de mano de obra de reducidos salarios durante las primeras décadas del período de reformas. Al mismo tiempo, China no plantea su ascenso en lo que llamamos “directorio de grandes potencias”, desplazando a EE.UU., sino más bien horadando su poder y asumiendo que un escenario de confrontación no sería de “mutuo beneficio” (Svampa y Slipak, 2015).

De esta manera, no encontramos en la RPCh un país cuyo objetivo sea trastocar el orden e instituciones globales, o que lleve adelante acciones de carácter contra-hegemónicas, sino más bien a una potencia en ascenso que intenta moldear el orden global a sus propias necesidades. Como veremos inmediatamente, esto resulta en el dominio de nuevas tecnologías vinculadas con la robótica, inteligencia artificial y la transición energética, el (auto)aseguramiento de recursos primario-extractivos y, desde luego, en una infraestructura a nivel global que permita las dos primeras en pos de garantizar la reproducción del capital y

expansión de la tasa de ganancia, en un marco en el cual sean las empresas de capitales chinos las que adquieran un protagonismo mayor. Veremos además que esa estrategia se cristaliza en un particular rol adoptado por China frente a las instituciones globales que regulan las inversiones. Aquí sostenemos que la posición china no viene a trastocar el sistema de reglas global sino que, más bien, apuesta a la generación de una institucionalidad propia pero sin cuestionar el actual sistema de reglas para la inversión extranjera.

La impresionante expansión de la economía china y su empoderamiento geopolítico y geoeconómico genera algunas problemáticas que vamos a listar a continuación. Aquí argumentamos que el tipo de respuestas a dichas problemáticas son las que rigen los vínculos sino-latinoamericanos y que dichas relaciones empujan el tipo de inversiones chinas en la región, como así también su estrategia de andamiaje jurídico para las mismas.

En primer lugar, como veníamos expresando, las impresionantes tasas de crecimiento económico a las que hicimos mención al inicio y su mayor presencia comercial global, han derivado en un brutal incremento en el consumo de energía y de materia, que hacen de China el primer consumidor global tanto de energía como de electricidad,⁴ como así también de varios minerales y alimentos, que van desde el estaño al zinc, cobre, carbón, carbonato de litio, soja, pescado, harina de pescado, azúcar, entre otros.

China es, efectivamente, el principal importador neto global de energía, el primero en cuanto al petróleo, carbón y lignito, el segundo en relación al gas y uno de los primeros consumidores de mineral de hierro y madera. En los gráficos 1, 2, 3 y 4 en la sección de *anexos* (p.), pueden apreciarse los totales de consumo y producción local de energía, petróleo, gas y carbón, respectivamente. En los mismos podrá observarse, además de su necesidad de abastecimiento externo, el brutal ritmo de incremento a partir de inicios del siglo XXI.

En segundo lugar y vinculado a las problemáticas anteriores, la RPCh posee una matriz energética primaria dependiente en un 90% de fuentes fósiles⁵ y, desde el año 2005, ostenta el primer lugar como emisor de CO₂. Esta situación genera importantes problemáticas ecológico-distributivas al interior del país, que incluso constituyen una

⁴ Hacia 2017 los consumos de energía y de electricidad en China representan respectivamente el 21,98% y el 25,81% de los totales globales. En el año 2000 estas participaciones eran respectivamente del 11,28% y el 8,63%. Para dimensionar la relevancia de China en cuanto a cómo redefine la geografía extractiva a nivel global, es interesante mencionar que China explica prácticamente la mitad del incremento total mundial del consumo de energía entre el año 2000 y el 2017 (elaboración propia a partir de Enerdata, 2018).

⁵ La principal fuente de energía primaria es el carbón (65%), seguida del petróleo (20%), la hidroeléctrica (8%), gas natural (5%), renovables como la eólica y solar (1%) y nuclear (1%).

prioridad para el PCCh, que ha hecho explícita la necesidad de dominio de las tecnologías vinculadas a la transición energética.

En tercer lugar, si bien se encuentran expresiones en las cuales se elogia que tras el proceso migratorio del este al oeste se elevó la esperanza de vida de la población y millones de personas habrían “salido de la pobreza”, lo cierto es que durante la etapa de las reformas en la RPCh se han visto incrementadas las desigualdades distributivas e interregionales entre el Este y el Oeste. Por tanto, se ha vuelto prioritario para China tanto el incremento de los salarios reales como también el desarrollo de planes de infraestructura en el Oeste.

¿Cuáles son las respuestas de China ante estos fenómenos? Ya desde inicios del siglo XXI se evidencia que los flujos de IED saliente de China se dirigen a la compra de firmas propietarias de patentes y planteles de trabajadores con vastos conocimientos científicos especialmente en los países más industrializados, mientras que en el “sur global” la IED va hacia el aseguramiento de recursos primario-extractivos (CEPAL, 2011). En cuanto al comercio, también desde inicios del siglo XXI, China no solo sigue un criterio de expansión de exportaciones con alto contenido de valor agregado, sino también de los flujos comerciales en general orientados al ahorro de agua y energía virtual (Slipak, 2016).

Ahora bien, en la segunda década del siglo XXI se observa en los planes quinquenales y políticas de la propia RPCh un reconocimiento de estas problemáticas (Ríos, 2015; Fornillo, 2016). La tan mencionada “nueva normalidad” tiene que ver con desacelerar la tasa de crecimiento económico, creciendo en base al consumo interno pero también reduciendo al interior de la propia China los procesos fabriles basados en bajos salarios –que son migrados hacia la periferia asiática de la RPCh (Salama, 2014)-, y aquellos intensivos en emisión de dióxido de carbono y uso de fuentes fósiles -que comienzan a migrar hacia África y América Latina (Slipak, 2016)-. En este contexto, China apunta a una transición desde ser la “fábrica del mundo”, a convertirse en el “laboratorio del mundo” y está dispuesta a competir con las grandes potencias por los mercados vinculados con las nuevas tecnologías, la robótica, la inteligencia artificial y, especialmente, con los insumos vinculados con nuevas fuentes de energía con un perfil post-fósil.⁶

Efectivamente la estrategia de China a nivel global tiene que ver con incrementar, al interior de su economía, la participación de actividades con altos salarios y procesos

⁶ China actualmente es el país líder en cuanto a la generación de energía solar, eólica, hidroeléctrica y geotérmica. Entre otras cosas, la participación de la energía solar y eólica sobre la generación eléctrica pasó de un insignificante 0,06% en el año 2000 a un 6,77% para 2017. También para este período de tiempo redujo drásticamente sus indicadores de uso de energía y de emisiones de CO2 por unidad de producto bruto interno (Enerdata, 2018).

productivos vinculados a los servicios. Lo cual, desde luego, requiere que este país diseñe una estrategia jurídica internacional para efectivizar este tipo de adquisiciones que, como venimos expresando, no vienen a generar un nuevo tipo de reglas “contestatarias” frente a un orden global en decadencia, sino que vienen a reformular ese mismo orden de acuerdo con estos objetivos.

Sin embargo, la forma más relevante de responder a las problemáticas internas mencionadas así como a la necesidad de empoderamiento en el orden global es la denominada “*Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda*”, o BRI por su sigla en inglés. Anunciada por Xi Jinping en 2013, se trata de una mega iniciativa de desarrollo de corredores económicos que vinculan -aún más- comercial y productivamente a países de Europa, múltiples regiones de Asia y el Norte de África. Este megaproyecto, que consiste en la realización de grandes obras de infraestructura que van desde ferrocarriles de alta velocidad, extensas carreteras, puentes, túneles, puertos, aeropuertos, redes eléctricas y de transmisión de datos, plantas de energía y hasta el rediseño y mejoras en centros urbanos, involucra al menos a 70 países y podría incorporar incluso a otras regiones. Los grandes desembolsos en infraestructura también se complementan con un fondo especial creado para dichos fines – el *Fondo de la Ruta de la Seda*-, e incluso se vinculan con la creación de nuevas entidades crediticias impulsadas por China, como el *New Development Bank* (NDB), o “banco de los BRICS”, y especialmente el *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB).

Lo que resulta sumamente interesante sobre estas dos últimas entidades crediticias es que, por tener un esquema de accionistas y votos en los cuales países considerados “emergentes” como China o India poseen una mayor proporción de la habitual, las mismas son presentadas como “desafiantes” del orden de Bretton Woods, o del FMI, Banco Mundial (BM) y el *Asian Development Bank* (ADB) (Noyola Rodríguez, 2016), cuando en realidad varios mega-proyectos de infraestructura financiados por el AIIB y vinculados a la BRI poseen financiamiento conjunto de entidades como los mencionados BM y ADB, o incluso con el Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo (BERD).⁷ Este hecho de financiar el AIIB el mismo tipo de proyectos de infraestructura que las entidades tradicionales de Bretton Woods y con las mismas lógicas, hace que nos distanciemos de las visiones que exponen que

⁷ El AIIB por ejemplo co-financia junto con el BERD en Tayikistan la reconstrucción de la ruta transfronteriza de este país con Uzbekistán, un proyecto que acelera el traslado de mercancías en Asia Central; en Pakistán, hace lo propio con el ADB con una importante autopista; también co-financia Banco Mundial -que en la visión que presenta a China como un actor desafiante del orden financiero global supuestamente venía a desplazar-, entre los que se destacan en Pakistán la extensión de la central hidroeléctrica Tarvela, o un importante proyecto de infraestructura urbana en Indonesia.

se trata de una lógica china de empoderamiento del “sur global”. Desde nuestra óptica, resulta una forma de exponer poderío en el mismo orden global, al que tan solo pretende moldear a las necesidades de expansión tecnológica y abastecimiento de productos primarios que venimos mencionando.⁸

Gracias a esta iniciativa, mientras EE.UU. se muestra al resto del mundo cerrado desde un punto de vista comercial, China se expone como una potencia global pacífica y con afán de que se expanda la integración comercial y financiera global. Desde nuestra óptica, la BRI tiene diferentes propósitos que responden a necesidades tanto internas como del accionar en el orden global. En primer lugar, el despliegue de estos proyectos de infraestructura facilita la política de China de desarrollo de sus regiones occidentales a nivel nacional. Por otra parte, contribuye también a sus políticas de ganancia de posición de mercado para bienes durables de producción y equipos de alta complejidad⁹, así como a su tradicional política de ascenso tecnológico a través de la ingeniería reversa.¹⁰

Es claro que la BRI le otorga a China una importante legitimidad entre los grandes grupos capitalistas globales. De los proyectos de infraestructura no solo obtienen réditos económicos las firmas chinas, sino que también ET como *General Electric* de EE.UU. o *Siemens* de Alemania, quienes han logrado importantes contratos en proyectos vinculados con la iniciativa y/o son financiados por el AIIB. La crítica a la RPCh por parte de los gobernantes de los países occidentales puede resultar inadecuada para la clase social para la cual ellos mismos gobiernan, otorgándole a China un mayor poder coactivo y coercitivo.

Lo que observamos actualmente es que no sólo los grandes capitales con base en países europeos o en EE.UU. son quienes pretenden formar parte de esta Iniciativa, sino que hemos visto en los últimos años que los gobiernos de los países de América Latina han

⁸ Podemos ser más explícitos con este tipo de lógicas: China no reclama el desarme nuclear de EE.UU. o Rusia, sino que tiene sus propias 250 ojivas nucleares; China no cuestiona que países como EE.UU. tengan mayor poder de votación que los del sur global en el FMI, sino que reclama mayor proporción para sí mismo (y otros países en ascenso); China no plantea la disolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que mantiene allí su asiento permanente; China no cuestiona que EE.UU. destine un elevado presupuesto a la actividad bélica, sino que ha emprendido la construcción de su propia moderna flota de portaaviones (Svampa y Slipak, 2015).

⁹ En concreto el hecho de impulsar grandes proyectos de infraestructura ferroviaria, portuaria, de centrales eléctricas de diferentes tipos, facilita la expansión de las empresas chinas como proveedores de estos proyectos

¹⁰ En relación a esto último, nos referimos a que para el desarrollo de diferentes proyectos de infraestructura se lleva adelante por asociaciones entre capitales chinos y de otras grandes potencias. Los capitales de las últimas consiguen mercado en terceros países y al mismo tiempo las firmas chinas logran experiencia en los mismos y convenios de transferencia tecnológica. Un ejemplo de este tipo de vinculación son los convenios de la *China National Machinery industry Corporation (Sinomach)*, y la alemana *Siemens*. Para más detalles sobre este tipo de accionar, véase Slipak, 2018.

manifestado su intención de formar parte del BRI¹¹ e integrar el *Asian Infrastructure Investment Bank*.¹² Si la lógica sobre la cual se erige la iniciativa del BRI resulta tanto en el aseguramiento de productos primario-extractivos, como en garantizar que China prosiga con su ascenso tecnológico incorporando nuevos mercados para sus productos de alta complejidad tecnológica, entonces este es el punto de partida para el análisis de la lógica de las relaciones de los países latinoamericanos con China.

BREVE DISCUSIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN SOBRE LOS VÍNCULOS ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL ROL DE LA BRI.

[Para China] “(...) los países de América Latina y el Caribe forman parte de la extensión natural de la Ruta de la Seda Marítima y son participantes indispensables de la cooperación internacional de la Franja y la Ruta”.

Declaración especial de Santiago de la IIª Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta. 22 de enero de 2018.

De acuerdo a lo que venimos mencionando, lo que rige la relación entre China y América Latina es la necesidad del país oriental de garantizar su seguridad energética y alimentaria, abasteciéndose de recursos primario-extractivos de la mayor cantidad de fuentes posibles. En un segundo lugar, y más recientemente, América Latina aparece como un mercado en el cual expandir la colocación de manufacturas provenientes de la RPCh, especialmente aquellas de alto contenido tecnológico y maquinaria pesada específica para grandes obras de infraestructura.

Si bien China se ha convertido en uno de los inversores más dinámicos en la región durante los últimos años, durante la primera década del siglo XXI los vínculos fueron preeminentemente comerciales. Hacia el año 2000, China recibía apenas el 1,1% del total de exportaciones de América Latina y era el origen del 1,8% de las importaciones. Para el año 2017 dichos *ratios* son 10,4% y 17,8% respectivamente. Los vínculos comerciales se intensificaron especialmente con los países sudamericanos y México, resultando a 2017 el

¹¹ Durante la gira de Xi Jinping por Ecuador, Chile y Perú en noviembre de 2016, el Presidente chino anunció la incorporación de América Latina a la BRI. Luego, en mayo de 2017, delegaciones de Venezuela, Perú, Brasil, Argentina y Chile participaron en el Foro de La Franja y La Ruta (en el caso de los últimos dos países asistieron sus presidentes).

¹² Actualmente el AIIB posee entre sus “miembros potenciales” y tramitando su ingreso a 7 países latinoamericanos (todos ellos de Sudamérica): Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Brasil. Este último al materializar su ingreso obtendría el estatus de “miembro fundador”.

primer o segundo origen de las importaciones de cada país,¹³ y uno de los principales destinos de exportaciones.¹⁴

El incremento desmedido de la demanda de los productos primarios por parte de China ha generado, durante la primera década del siglo XXI, una expansión en los precios de los mismos, el denominado “súper-ciclo de los commodities” que, en visiones de algunos economistas ortodoxos, representan una “oportunidad” para América Latina (Jenkins, 2011). Lo llamativo es que, para cierta parte de la academia progresista latinoamericana, el alza de estos precios también representa posibilidades de ascenso en las cadenas de valor de las *commodities* (además de la consecuente generación de divisas), lo que se asocia linealmente con ganancia de autonomía para los gobiernos locales (Bruckmann, 2010).

A pesar de que este trabajo discute preeminentemente aspectos vinculados a las inversiones, no podemos dejar de expresar que el tipo de patrón comercial replica prácticamente un esquema de exportación de *Productos Primarios y Manufacturas Basadas en Recursos Naturales* a cambio de *Manufacturas de Medio y Alto Contenido Tecnológico*, profundizando un rol tradicional de la región como proveedor de materias primas en la división internacional del trabajo. Más aun, se (des)andan procesos de ascenso industrial en varias ramas productivas de algunos países como Brasil o Argentina, y hasta se genera un proceso de (des)integración de cadenas regionales de valor, por el cual los países sudamericanos se reemplazan mutuamente como proveedores de insumos industriales y otras manufacturas por China.¹⁵ La conjunción de estos procesos provoca una reprimarización de varias economías de la región (Slipak, 2017).

Asumiendo esta posición, nos distanciamos de aquella en la cual las relaciones comerciales expresan simultáneamente “oportunidades y desafíos” (Rosales y Kuwayama, 2012; Sevares, 2015; Bárcena, Prado, Cimoli y Pérez, 2016). Y esto, no solamente por un diagnóstico diferente sino también- y sobre todo- porque el enfoque de estas últimas visiones asume como unidad de análisis a las economías nacionales, sin distinguir la existencia de clases sociales o actores “ganadores” y “perdedores” como fruto del tipo de vínculo que se erige con China en cada uno de los países latinoamericanos.

¹³ China es el primer origen de importaciones para Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; y el segundo en el caso de Argentina, Colombia, Ecuador, México y Venezuela.

¹⁴ China es el principal destino de las exportaciones de Brasil, Chile, Perú y Uruguay; el segundo el caso de Venezuela; tercero para Argentina y Colombia; y cuatro para México.

¹⁵ Esto sucede especialmente entre Brasil y Argentina, principales socios del MERCOSUR, que se vienen sustituyendo mutuamente como proveedores de Manufacturas de Mediano Contenido Tecnológico (entre ellas autopartes) en detrimento de China.

En relación a las inversiones, lo primero a destacar es que hasta el año 2010 las mismas habían resultado exiguas en América Latina. Acorde a la CEPAL entre 1990 y 2009 los flujos de IED totales provenientes del gigante asiático totalizaron tan solo U\$S 7,34 miles de millones, mientras que para el período 2010-2015 los mismos fueron aproximadamente de unos U\$S 64,07 miles de millones, superando un promedio de 10 mil millones anuales. Desde nuestra óptica, la publicación por parte del gobierno de la RPCh del documento conocido como el *“Libro Blanco de las relaciones de China hacia América Latina”* en 2008 constituye un hito que expone la mayor relevancia que comienza a otorgarle el país oriental a la región. En este texto se expone la necesidad de que los vínculos sino-latinoamericanos continúen su expansión sobre la base de la *complementariedad* de sus economías. China hizo explícita su fascinación por la riqueza natural latinoamericana, proponiendo una integración comercial basada en un enfoque de ventajas comparativas estáticas clásico, que profundiza el rol latinoamericano como proveedor global de productos básicos. Otro nuevo hito que marca la relevancia de la región para China como proveedora de “riqueza natural” es la *Primera Cumbre CELAC-China* de enero de 2015, donde el Presidente del país oriental, Xi Jinping, manifestó las intenciones de que las inversiones en la región alcancen los U\$S 250 mil millones durante los próximos 10 años. Si tenemos en cuenta que las mismas acumularon U\$S 71,41 mil millones entre 1990 y 2015, resulta aún una muestra exigua de las próximas tendencias. Es por ello que debería resultar relevante discernir, en una mirada desde América Latina, qué proyecta realizar la RPCh en relación con la protección de inversiones y el arbitraje.

En relación a las características de la IED china, identificamos dos grandes sub-períodos. El primero desde el año 2010 hasta el 2015, y el segundo desde el mencionado primer foro CELAC+China en 2015 hasta la actualidad. Acorde a CEPAL (2011), durante el primer período podemos observar el arribo de inversiones preeminentemente en sectores primario-extractivos, fundamentalmente el rubro hidrocarburíferas, y en menor medida también en el área de minería. Se observan algunas inversiones en el sector de infraestructura y energía, pero inicialmente en proyectos vinculados casi exclusivamente al apoyo logístico al primer sector. El organismo latinoamericano destaca que, en general, las inversiones denominadas *greenfield* son reducidas, y que mayoritariamente prevalecen los “pases de mano”, orientados al aseguramiento de su propio abastecimiento de productos primario-extractivos. No debemos perder de vista que la gran mayoría de los grandes capitales inversores chinos en la región son estatales o mixtos y siguen la orientación del PCCh. Las inversiones o los financiamientos destinados a obras de infraestructura en general implican

cláusulas de obligatoriedad de la contratación de proveedores chinos y hasta de mano de obra de esa procedencia en varios casos. La regla general es evitar la transferencia tecnológica del país oriental hacia estados o empresas latinoamericanas, y en varios casos se recurre a contratos directos que ninguna de las partes hace públicos.

A estas características es importante agregar que los desembarcos de IED china en América Latina, al igual que en la dimensión comercial, siguen la lógica de adaptar políticas diferentes según el país con el cual negocian. Por ejemplo, en el sector hidrocarburífero, los grandes jugadores son las firmas Sinopec, China National Petroleum Corporation (CNPC), la China National Offshore Oil Corporation y Sinochem. Cabe destacar que, por ejemplo, en el caso de la CNPC, para participar en proyectos extractivos en Perú o Venezuela lo hizo a partir de la asociación con empresas estatales. En cambio, las restantes compañías en general en países como Argentina o Brasil han desembarcado mediante la compra total o parcial de compañías ya asentadas. La inversión hidrocarburífera también sigue una lógica de intentar participar en proyectos –conjuntamente con firmas de otros países– que empleen nuevas tecnologías extractivas.¹⁶ Por otra parte, para hacerse de hidrocarburos, la IED no siempre ha sido el camino escogido. En el caso de Venezuela, China ha practicado el otorgamiento de préstamos pagaderos (o garantizados) con barriles de petróleo. Práctica que luego se extendió a Ecuador en relación a la minería. Nótese que se observa que, al igual que para el comercio, China practica con cada país una estrategia diferenciada y flexible para desembarcar con inversiones o financiamientos. No posee un único manual para hacerlo, sino que de manera pragmática se acomoda a las idiosincrasias políticas de cada país.

Queremos agregar que, en varias oportunidades, la lógica también pasa por realizar grandes inversiones de tal manera que se controle la oferta de un producto primario-extractivo o su cadena de comercialización, con el objetivo de regular el precio.¹⁷

En lo que a nuestro juicio es un segundo momento o período, luego de la Cumbre CELAC + China, las características y lógicas anteriores se mantienen, pero se puede apreciar un incremento tanto en los desarrollos, como en los financiamientos de proyectos de infraestructura (desde la vial, ferroviaria, portuaria o tendidos eléctricos) y en el sector

¹⁶ Por ejemplo, las firmas CNPC y CNOOC, participan junto con Total, Shell y Petrobras de la explotación de los campos petroleros de pre-sal del área de Libra en Brasil, y Sinopec el yacimiento no convencional de Vaca Muerta en Argentina.

¹⁷ Por ejemplo, en Ecuador dos firmas estatales chinas controlan los proyectos mineros de San Carlos Panantza y Mirador, que le otorgan el control de más de la mitad de la producción de cobre del país, y al menos un tercio de las de oro y plata.

energético, pero ya no exclusivamente el petróleo, sino también de proyectos de energía solar o eólica, como así también hidroeléctricos y hasta nucleares.

En el caso de la infraestructura se destaca la proliferación de anuncios sobre posibles desarrollos de corredores bioceánicos con el propósito de unir el Atlántico con el Pacífico. Tal vez el más destacado haya sido una iniciativa supuestamente de un capitalista chino privado que tenía intenciones de concretar el *Gran Canal de Nicaragua*, más ancho, extenso y de mayor calado que el Canal de Panamá. Si bien el mismo actualmente se encuentra frenado, nótese que la concreción de este proyecto implicaría una brutal remoción de tierras al Mar Caribe, el riesgo de salinización del Lago Nicaragua (la mayor reserva de agua dulce de Centroamérica) y desplazamientos de comunidades.

Tal vez el fracaso de la iniciativa del *Gran Canal de Nicaragua* se relacione con que, finalmente, en junio de 2017, Panamá decidió romper relaciones diplomáticas con la “República de China” o “China Taipei”. Luego de ello, Panamá y el gigante oriental comenzaron a negociar un TLC, pero fundamentalmente firmaron decenas de tratados y *Memorandums de Entendimiento* (MdE) vinculados con inversiones en infraestructura, energéticas y financiamiento. Uno de los MdE es sobre cooperación en el marco de la *Franja Económica de la Ruta de la Seda*, incluyendo a Panamá oficialmente en la BRI.¹⁸

Asimismo, China anuncia el posible financiamiento de otros corredores por ferrocarril, barajando las opciones de hacerlo entre Brasil y Perú, o incluyendo a Bolivia en una obra que uniría los puertos de Santos en el primer país y el de Ilo en el segundo. Por otra parte, también está intentando participar del financiamiento o de las licitaciones de tramos de otros corredores bioceánicos, así como de otra serie de posibles trazados ferroviarios o carreteras entre Argentina y Chile.¹⁹ Nótese que el criterio de estas obras se superpone en varios casos con las intenciones de la ex-IIRSA, hoy COSIPLAN, lo cual provocaría la redefinición de una geografía regional en función del abaratamiento del tráfico de mercancías

¹⁸ Entre las obras que firmas chinas llevan adelante en Panamá se destacan dos encabezados por el grupo Shanghai Gorgeous: el “Panamá Colón Container Port”. Se trata de una terminal de tres muelles y 12 grúas en la Provincia de Colón con capacidad para más de 2,5 millones TEUs (contenedores de 20 pies); y la planta eléctrica Martano, una planta que generará aproximadamente 441 Mw a partir de gas natural licuado, y estará operativa a mediados de 2020. Se estiman erogaciones de USD 900 millones en cada proyecto.

¹⁹ Por ejemplo, varias empresas chinas se presentaron a la licitación del proyecto binacional del Túnel de Agua Negra, que uniría San Juan (Argentina) con el puerto de Coquimbo (Chile). Debemos recordar que esta obra cuenta con financiamiento del BID y es parte del “Corredor Bioceánico Central” de la ex-IIRSA, COSIPLAN para unir el puerto de Porto Alegre (Brasil), con el de Coquimbo (Chile), pasando por importantes ciudades de Argentina. También firmas chinas (estatales), han intentado promover un corredor similar en la Patagonia, manteniendo reuniones con autoridades locales de Chubut (Argentina) y Aysén (Chile).

y el ahorro de agua y energía virtual en ello, acelerando la salida de los productos primario extractivos de América Latina, en este caso hacia la región de Asia-Pacífico.

En relación a los proyectos energéticos, el desarrollo de los mismos garantiza mercados para los proveedores chinos que apuntan a ser más competitivos en estos rubros, ya que no es fácil conseguir mercados para colocar rotores eólicos, paneles solares y turbinas para represas hidroeléctricas o incluso reactores nucleares. La propia expansión de China en estos mercados coadyuva a su objetivo de desfosilizar su matriz. Lo preocupante es que los gobiernos locales aceptan las condiciones que establece el país oriental sin exigir transferencia tecnológica.²⁰

La tan ansiada participación de América Latina en la *Ruta de la Seda* y/o el participar en bancos de desarrollo como el NDB o –especialmente- el AIIB, plasmaría y ayudaría a concretar estos proyectos de infraestructura extractiva, consolidando a la región como un laboratorio de nuevas tecnologías energéticas. Para el país oriental, lógicamente, resulta necesario un férreo control sobre estas inversiones que no solo se vinculan con la concreción de negocios, sino que, como venimos expresando, tienen relevancia geoeconómica y geopolítica.

LA POSICIÓN CHINA EN LA GOBERNANZA GLOBAL SOBRE INVERSIONES

Las reglas que protegen a las inversiones extranjeras son centrales para las ET que ejercen la gobernanza dentro de cada CGV. Ellas tradicionalmente se rigen por una lógica de localizar geográficamente diferentes fases de la producción de mercancías, de tal manera que maximicen su ganancia a escala global. Pero estas reglas también se han vuelto importantes para un país como China que, como dijimos, durante los últimos años ha ocupado la segunda (o tercera) posición global como emisor de flujos de IED. Adicionalmente, al resultar la IED saliente parte de una estrategia esencial del PCCh para su propia seguridad alimentaria y energética, así como para su ascenso tecnológico, la

²⁰ Un país que presenta ejemplos para cada una de las fuentes de energía mencionadas es Argentina, en donde firmas chinas llevan adelante la construcción de dos polémicas (mega)represas hidroeléctricas en el Río Santa Cruz de la Patagonia (Condor Cliff y La Barrancosa) por parte del Grupo Gezhoubu (con antecedentes de problemas laborales y ambientales en otras obras), que totalizan 1310 Mw; los parques solares Cauchari 1, 2 y 3, de 100 Mw cada uno, en la Provincia de Jujuy, ubicados a 4200, financiados en un 85% por el EximBank de China y el restante 15% por un “Bono Verde”; el Parque Eólico “Los Meandros, en la Provincia de Neuquén, de 35 aerogeneradores y 75 Mw. También en este país China desea emprender la construcción de una cuarta central nuclear en un proyecto de USD 900 millones

gobernanza global de las inversiones ha pasado a tener una importancia fundamental para la “*go out policy*”, que además recibe un nuevo empuje por el megaproyecto BRI e instituciones financieras que conduce China como el AIIB, el NDB y el Fondo de la Ruta de la Seda. Solo como ejemplo, la operatoria de ferrocarriles de alta velocidad u oleoductos y gasoductos que pasan por decenas de países simultáneamente, exige a China el moldear nuevas reglas acorde a estas necesidades.

Como señalan Panitch y Gindin (2015), un proceso similar sucedió en la segunda posguerra cuando la ley del valor quedó consagrada en normas de derecho específicas, empujadas en ese momento por EE.UU. y su rol central en la economía global, produciéndose una “*propagación del derecho internacional americanizado*” (2015: 346). Actualmente, podemos entender que el nuevo “siglo del Pacífico” encabezado por China está teniendo su impacto en el orden institucional global a partir de la crisis del orden neoliberal, asociado en términos financieros a Bretton Woods y en términos comerciales a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Para comprender el rol de China en el marco de las instituciones globales, nos concentramos aquí en analizar su posición sobre algunos aspectos del andamiaje jurídico que regula la IED. Observando el desempeño que China está siguiendo en la gobernanza de las inversiones, no podemos decir que se trate de una potencia contra-hegemónica, ya que argumentamos que China no busca una reforma del actual régimen de protección de las inversiones, sino que adapta las reglas existentes a las necesidades de protección de sus propias inversiones en el marco del BRI.

Este argumento puede ser explicitado a partir de dos puntos. Primero, la política adoptada por la RPCh frente a la firma de Tratados de protección de inversiones y el arbitraje internacional como modo de dirimir disputas entre inversores extranjeros y Estados receptores de inversión. Aquí argumentamos que China firma Tratados con protección de las inversiones extranjeras al igual que sus pares occidentales, aunque con algunas particularidades que son de forma y no de fondo. Asimismo, está construyendo instituciones arbitrales que compiten con las occidentales, pero sin cuestionar sus reglas; es decir, que adapta el sistema existente a las leyes e idiosincrasia chinas, pero no empuja una institucionalidad global diferente. Segundo, el impulso que ha dado al reciente debate sobre Facilitación de Inversiones en diversos foros globales, agregando un elemento nuevo a la ya existente protección de inversiones: la cuestión de la facilitación administrativa por parte de los Estados para una circulación global rápida de las inversiones, mediante la simplificación

del proceso de entrada, operación y salida de las inversiones. Esto tiene un impacto directo sobre las necesidades de circulación del capital en su formato de IED en el marco de la BRI.

a) Protección de inversiones y arbitraje internacional

Desde el año 2001 con su incorporación a la OMC, China se lanzó a una estrategia internacional orientada a la ampliación de sus inversiones en el exterior y a la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC). Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) en vigencia llegan actualmente a 127, de los cuales 54 son con países que forman parte del BRI (Bath, 2018). También ha negociado y firmado 14 TLC con países que poseen diferentes grados de industrialización, y lleva 21 tratados con provisión sobre inversiones.

Es importante remarcar el formato que tienen estos Tratados: en términos generales poseen el mismo formato propuesto por los países occidentales, lo cual se traduce en que los capítulos y cláusulas incluidos son similares, aunque con algunas particularidades. Los TLC chinos tienen un lenguaje que representa compromisos más generales y no tan exhaustivos, a la vez que no siguen un modelo específico, sino que cada TLC va a depender de la contraparte (Zelicovich, 2017). Estas diferencias se hacen evidentes, por ejemplo, al ver los tratados firmados con países más industrializados y con otros países de menor nivel de industrialización (Bath, 2018). Estamos, en definitiva, frente a tratados flexibles y *a-la-carta*; es decir que se evalúa caso por caso, sin mediar un modelo preestablecido. La actitud de los negociadores chinos resulta ser altamente pragmática.

En el área específica de inversiones, China viene negociando TBI desde los años ochenta, cuando gran parte de los países asiáticos, especialmente los de la órbita soviética, se lanzaron a la firma de tratados que mostraran su voluntad de dar seguridad jurídica a las inversiones extranjeras provenientes de occidente. El impulso más fuerte a la firma de tratados lo dio EE.UU. al extender el proceso de juridificación interno hacia otros Estados, especialmente en la búsqueda de protección contra las expropiaciones; por ello se puede hablar de un “*derecho internacional americanizado*” (Panitch y Gindin, 2015: 346). Sin embargo, en esos años China firmó tratados sin incluir el mecanismo de solución de controversias inversor-Estado (ISDS por su sigla en inglés), planteando en cambio la resolución Estado-Estado (Pathirana, 2017). Desde el año 1998, en cambio, la gran mayoría de los TBI negociados por China poseen ISDS (Irwin, 2014). Aun si son tratados minuciosamente elaborados, en términos generales China se maneja con una serie de criterios ya extendidos dentro de los acuerdos de inversiones contemporáneos (Zelicovich, 2017). Con ello se

observa que no busca generar una nueva línea de reglas propia dentro del marco de la gobernanza global de las inversiones.

En otras palabras, en los acuerdos que China impulsa con países más industrializados, así como con el “sur global”, se observa que la posición ha sido la de ajustarse a las reglas globales de protección de las inversiones sin buscar ser un factor disonante en la creación de las mismas. Dada su integración plena al mercado mundial, se ha convertido en un natural custodio del *status quo* global vigente, y esto se expresa en la *“fanática adopción de los principios del libre comercio”* desde su entrada a la OMC (Katz, 2016: 22).

Con respecto al arbitraje en particular, según expertos chinos el sistema actual es *“complicado, insume demasiado tiempo y es costoso”*²¹, además de que sólo aplica leyes de los países occidentales, utiliza el inglés como lengua común y no toma en cuenta las diferencias culturales de las partes en disputa²². En contraste, el gobierno chino decidió impulsar las cortes de BRI en su propio territorio, promoviendo los estándares legales chinos a través de dos mecanismos: en 2017 lanzó las *Reglas de Arbitraje Internacional* de la *Comisión Internacional sobre Arbitraje Económico Comercial de China* (CIETAC por su sigla en inglés), y en 2018 comenzó a operar la *Corte Comercial Internacional China* (CICC por su sigla en inglés).

El funcionamiento de ambas instituciones se estructura en torno a las leyes y reglas chinas. La CICC mantiene una junta de jueces de las cortes chinas, por lo cual se compone de ciudadanos chinos, aunque se ha explicado que se está elaborando un Comité de Expertos con abogados y asesores internacionales. El idioma de los procedimientos es el chino, y los defensores en las disputas sólo pueden ser abogados chinos con altas calificaciones. En el caso de las *Reglas de Arbitraje Internacional* de la CIETAC, se trata del primer conjunto de reglas sobre arbitraje que promulga una institución de arbitraje china, y están diseñadas para acompañar a las compañías chinas en su *“go out policy”* en el marco del BRI (Pathirana, 2017).

Es importante remarcar que la creación de este sistema institucional implica que el gobierno chino *no rechaza el arbitraje*. Se trata aquí de instituciones propias para la solución de controversias, pero bajo las mismas reglas. Las diferencias que encontramos con el sistema occidental son de forma y no de fondo. El *establishment* chino que decide los modos de regular las inversiones sigue entendiendo que el arbitraje es el modo más efectivo para resolver las

²¹ Wang Yiwei, director del Instituto de Asuntos Internacionales de la Universidad Renmin; “China to establish int’l courts to deal with Belt and Road Initiative cases” [<https://isds.bilaterals.org/?china-to-establish-int-l-courts-to&lang=en>]

²² Es notorio que a pesar de los altos flujos de inversión que salen de China, hasta la actualidad China ha tenido un escaso rol en las demandas ISDS, sea como estado receptor de la demanda o como base del inversor demandante. Está involucrado solamente en 8 casos (3 como demandado y 5 como demandante).

disputas, y que “las cláusulas adecuadas sobre arbitraje pueden ayudar a asegurar una resolución justa y eficiente de disputas internacionales que surjan de las complejas transacciones del *Belt and Road*”²³. El objetivo general no es generar otro tipo de solución de disputas, ni siquiera cuestionar las reglas sobre las que trabajan los tribunales, sino crear un sistema e instituciones paralelas que compita con occidente, donde la idiosincrasia china retenga un gran peso en las decisiones por sobre la voluntad de los árbitros occidentales en el resto de los centros arbitrales.

b) Facilitación de inversiones

China es uno de los países que con más fuerza viene impulsando el reciente debate sobre *Facilitación de Inversiones* a nivel global. Este debate ganó atención en el año 2017 cuando un grupo de países²⁴ presentó en diferentes foros documentos con propuestas para avanzar en la adopción de “reglas para la facilitación de inversiones”. Las propuestas aparecieron en las reuniones preparatorias al G-20 de Hamburgo de 2017 y también en las reuniones de Consejo General de la OMC, con el objetivo de incluir el tema en la XIª Reunión Ministerial en Buenos Aires, también en 2017, lo cual finalmente no sucedió. Actualmente este debate quedó paralizado debido al rechazo de EE.UU. (entre otros países) a discutir el tema, pero se trata de un tema que ha quedado instalado en varios organismos internacionales.

La *Facilitación de Inversiones* aparece a primera vista como un proceso inocuo; sería simplemente la adecuación de los aparatos administrativos y las burocracias nacionales a las nuevas necesidades de la digitalización y del gobierno abierto de cara a los inversores extranjeros, detrás de conceptos como “transparencia de procesos” y “compromiso con las partes interesadas” (Ghiotto y Guamán, 2018). Pero en este concepto está planteado un objetivo: modificar acciones regulatorias, roles institucionales y procedimientos administrativos con el fin de facilitar la entrada, operación y salida de las inversiones. De este modo, se estaría incentivando y estimulando el flujo de inversiones extranjeras.

A diferencia de la protección de inversiones, la Facilitación no se propone como un conjunto de cláusulas que otorguen derechos a los inversionistas, tal como lo hacen los TBI y los TLC. Pero la Facilitación sí avanza estableciendo un detalle de las responsabilidades que posee cada Estado con el fin de garantizar la rapidez y simpleza en los trámites para la

²³ Hong Kong International Arbitration Center (HKIAC): “*How to safeguard your business while expanding along the Belt and Road?*”, en: <https://beltandroad.hktdc.com/en/experts-advice/article/how-safeguard-your-business-while-expanding-along-belt-and-road>

²⁴ Los países que presentaron propuestas de Facilitación de Inversiones en la OMC son China, Rusia, Brasil, Argentina y los países MIKTA (México, Indonesia, Corea, Turquía y Australia).

radicación de inversión extranjera en su territorio. Así, no detalla un sistema de protección para las inversiones, pero sí establece una serie de cambios que los Estados deben realizar, tanto de sus procedimientos administrativos como de sus regulaciones en torno a las inversiones extranjeras. Se trata por tanto de una suerte de obligación indirecta que afecta de lleno al diseño de la normativa estatal.

Ahora bien, ¿cuál es el interés chino en el debate específico sobre Facilitación? Aquí sostenemos que la relevancia del debate sobre Facilitación de Inversiones está dada por la centralidad de la Iniciativa BRI como un proyecto cuyo objetivo es no sólo la resolución de las problemáticas internas chinas que mencionamos, sino también el aumento de la tasa de ganancia capitalista a nivel global. No es casual que se hable de “facilitar” las inversiones: actualmente se empuja la noción de facilitación en varios aspectos; por ejemplo, el único acuerdo que la OMC ha logrado en años recientes es el *Acuerdo de Facilitación del Comercio*²⁵ (en vigencia desde 2017), que tiene objetivos similares a los del área de la IED. Entonces, el rol de la Facilitación en la acumulación es diferente a la protección de inversiones: el objetivo aquí es simplificar los trámites administrativos reduciendo así “el peso” de la burocracia y los costos de transacción para el proceso de circulación del capital.

Analicemos con detenimiento la propuesta china presentada a la OMC de “*Posibles Elementos de la Facilitación de Inversiones*” (JOB/GC/123), donde la RPCh propone varios puntos que muestran el carácter de este debate:

1) *Opciones para mejorar la transparencia de los marcos sobre política de inversión*, que implican que los Estados den a conocer leyes, regulaciones, decisiones judiciales y reglamentos administrativos que tengan que ver con la inversión extranjera y establezcan un registro de leyes y regulaciones que afecten la inversión. Incluso se establece un conjunto de principios comunes sobre el procesamiento de los pedidos de inversión y la entrega de permisos. Se sugiere la implementación de una ventana única (*single window*) para trámites y el acceso a un sistema *online* con toda la información necesaria para el establecimiento de una inversión;

2) *Opciones para mejorar la eficiencia de los procedimientos administrativos relativos a inversiones*, que es el establecimiento de criterios y procedimientos consistentes y claros para la selección, valoración y aprobación de inversiones; aquí se incorpora el mecanismo de *Cooperación Reguladora* que empuja a la cooperación entre entidades administrativas de diferentes países,

²⁵ En el caso del *Acuerdo de Facilitación del Comercio*, ya se estimaba en 2015 que su entrada en vigencia reduciría los costos del comercio de los Miembros en un 14,3%, en promedio, reduciendo a su vez en más de un día y medio el tiempo necesario para importar mercancías y en casi dos días el plazo necesario para exportar, lo que representa una reducción del 47% y del 91% respectivamente respecto del promedio actual. China apoyó este Acuerdo en la OMC.

y que permite la participación del sector privado (en calidad de *stakeholders*) en el proceso de toma de decisiones internas relativas a la IED. Se plantea que, en lo posible, se mantengan los costos de transacción para el inversor en un mínimo, así como facilitar la circulación del personal que se relaciona con la inversión y otorgar a los inversores un fácil acceso a la infraestructura pública básica.

Como vemos, la Facilitación tiene un vínculo directo con el proyecto BRI, ya que proveería un marco normativo general a este proyecto. La Facilitación tiene un profundo impacto en lo que hace al proceso regulatorio sobre las inversiones extranjeras, con el objetivo de reducir al máximo posible dichas regulaciones, y con un fuerte tutelaje del sector privado (o de otros Estados) sobre las nuevas normativas que se adopten, es decir, sobre los criterios de selección de los inversores. Si dichos criterios no son completamente aclarados desde el principio, se volvería casi imposible para los Estados incorporar nuevos requerimientos *a posteriori*. Esta preocupación surgió en sectores productivos pakistaníes frente al BRI: los acuerdos de infraestructura en el territorio de Pakistán han avanzado rápidamente, y han surgido críticas al proyecto que hasta el momento sólo plantea la facilitación para las inversiones chinas, pero nada estipula sobre sus obligaciones (Ghiotto, 2017).

Como vimos, el foco está puesto sobre el propio proceso regulatorio de los Estados, promoviendo la simplificación de trámites, pero también la apertura de la toma de decisiones sobre las inversiones extranjeras. Mediante el mecanismo de *Cooperación Reguladora* se promueve la homogeneización de los aparatos reguladores, lo cual en definitiva implica una carrera hacia el fondo (*race to the bottom*) en términos de regulación (Ghiotto y Guamán, 2018).

CONCLUSIONES

En este trabajo hemos explicado cómo las transformaciones internas de China y su necesidad de empoderarse en el orden global han generado que el país tenga mayor presencia en varias áreas que hacen a su disputa hegemónica con EE.UU. Esto se ejemplifica en el comercio internacional, las finanzas, en su capacidad de influencia sobre terceros países y su ascenso tecnológico. También se observa en las posiciones en el área de la protección de la IED y los nuevos debates globales sobre el tratamiento otorgado a la inversión.

En ese marco, el proyecto BRI cumple varios roles para China: le permite dar solución a problemáticas internas, como las desigualdades entre el Oeste y el Este, apuntalando a su vez el aseguramiento de materia y energía. Pero también es una gran

“generadora de consensos”, ya que varios países de la periferia global (e incluso varias potencias), encuentran en China a un financista de grandes obras de infraestructura que permite realizar negocios no solo a las firmas chinas, sino a las propias ET de occidente, mientras que encuentran en EE.UU. a un país “cerrado al comercio” o proteccionista. En ese sentido, el BRI tiene una centralidad especial que es facilitar la circulación de mercancías e inversiones en pos de incrementar la tasa de ganancia de los capitalistas a nivel global. Un mega-proyecto de esta envergadura implica la necesidad de “moldear” el mundo a sus necesidades, tanto en términos económicos como institucionales.

América Latina no es la excepción. La necesidad china de productos primario-extractivos y de ahorro de energía y agua virtual, como así también de diversificar las fuentes de insumos relevantes como el petróleo, hacen que la región resulte de interés para el país oriental. Al mismo tiempo, las asimetrías comerciales, financieras, tecnológicas y hasta militares entre los países de ALC y China, le permiten al último sacar provecho de dichas relaciones asimétricas, lógicamente con la anuencia de las elites locales que se enriquecen a partir de este vínculo. China también encuentra que enmarcar sus ya importantes inversiones desde 2010 en el marco del BRI le puede dar una ventaja en sus disputas con EE.UU.

Al mismo tiempo, el tipo de proyectos e inversiones que emprende China son propensos a importantes conflictos ambientales y a generar tensiones socio-económicas. Esto implica la necesidad de un andamiaje jurídico de protección de las inversiones ante eventuales expropiaciones o cancelaciones de contratos por parte de los Estados receptores. En este trabajo hemos resaltado el enorme monto de las inversiones planteadas dentro del BRI; sostenemos que dichas inversiones han tenido en los últimos años un correlato en términos de tratados de inversión y de comercio que China ha firmado a nivel global. China muestra un gran pragmatismo en su forma de relacionarse con los diversos países, pero también muestra ese pragmatismo en el tipo de tratados que firma con los mismos. Mientras que en las últimas tres décadas EE.UU. ha negociado tratados con un mismo patrón de cláusulas, en el caso de China encontramos que no existe un único modelo de negociación, sino que con cada estado se firman compromisos que aquí llamamos *a-la-carta*. Sin embargo, estos tratados muestran que China no es una potencia contra-hegemónica, sino que empuja a nivel de la protección de inversiones el mismo tipo de cláusulas que firman las potencias occidentales con los países menos industrializados. En ese sentido, mismo si China entró al juego global de los tratados con mecanismo ISDS hace menos tiempo que otros países (como Alemania, Suiza o EE.UU.), hoy ya cuenta con una gran cantidad de tratados vigentes, en su mayoría con países que forman parte del BRI.

Lo novedoso a resaltar es que China ha empujado en los años recientes sus propias instituciones arbitrales que vienen a competir con las instituciones occidentales. A pesar de estos pasos tomados en el camino de generar un sistema propio de solución de disputas sobre inversiones y reglas arbitrales, debe resaltarse que el país sigue siendo proclive a sostener las mediaciones, generalmente Estado-Estado, como modo de resolver las disputas. El arbitraje, entonces, se convierte en un último recurso. No obstante, teniendo en cuenta la rápida expansión de las inversiones chinas a nivel global en el marco del BRI, es muy probable que las disputas inversor-Estado se multipliquen en el corto plazo. En conclusión, lo que es presentado como un sistema que supera las insuficiencias del mecanismo de solución de controversias occidental, realmente no se diferencia tanto de los circuitos habituales del arbitraje internacional, y más bien parece ser un intento de las autoridades chinas de salvaguardar sus propias inversiones y de escribir las reglas de acuerdo a sus necesidades.

Por otra parte, el empuje que China ha dado al debate sobre *Facilitación de Inversiones* en las diferentes instituciones globales muestra el peso del proyecto BRI para intentar moldear la gobernanza global de acuerdo a las necesidades de circulación de las inversiones y las mercancías. Este debate tendrá un profundo impacto sobre los países latinoamericanos, que en el marco del BRI deberán modificar sus aparatos administrativos y burocráticos para ir de acuerdo a dichas necesidades del capital (con base china en este caso). Esto significa que se empujará una reforma de los sistemas administrativos y de aduanas con el fin de simplificar y acelerar la circulación del capital. Asimismo, la propuesta de Facilitación conlleva la *Cooperación Reguladora* que ya se encuentra en numerosos TLC firmados por los países de la región, pero que implica en definitiva la posibilidad de injerencia del sector privado o de otros estados (en este caso, China) en el proceso regulatorio, especialmente sobre la IED.

REFERENCIAS

BÁRCENA, Alicia-Antonio PRADO-Mario CIMOLI-Ricardo PÉREZ, *Relaciones Económicas entre América Latina y el Caribe y China: Oportunidades y Desafíos*, Santiago de Chile, CEPAL, 2016.

BATH, Vivienne, “The South and Alternative Models of Trade and Investment Regulation: Chinese Investment and Approaches to International Investment Agreements”, en: MOROSINI, Fabio-Michelle SÁNCHEZ BADIN (eds.), *Reconceptualizing International Investment Law from the Global South*, Nueva York, Cambridge University Press, 2018.

BOLINAGA, Luciano, *China y el epicentro del Pacífico Norte*, Buenos Aires, Teseo, 2013.

BRUCKMANN, Mónica, “Recuperando el espíritu de Bandung: China y la integración latinoamericana”, *Revista Comunicación Política* vol. 29 n° 22 (2010).

CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010. Documento Informativo*, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, 2011.

FORNILLO, Bruno, *Sudamérica Futuro. China global, transición energética y posdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial El Colectivo-CLACSO, 2016.

GHIOTTO, Luciana, “La negociación sobre reglas para la Facilitación Multilateral de las Inversiones: apuntes para la discusión”, Working Paper, *Transnational Institute* (TNI), 2017.

GHIOTTO, Luciana-Adoración GUAMÁN, “¿Facilitación o protección? Nuevos elementos para el debate global sobre el tratamiento de las inversiones extranjeras”, *Revista Ciclos* (Buenos Aires) n° 48 (2018).

IRWIN, Amos, “Crossing the Ocean by feeling for the BITs: Investor-State Arbitration in China’s Bilateral Investment Treaties”, *GEGI Working Paper*, Boston University, 2014.

JENKINS, Rhys, “El «efecto China» en los precios de los productos básicos y en el valor de las exportaciones de América Latina”, *Revista CEPAL* n° 103 (2011).

KATZ, Claudio, “China: un socio para no imitar”, en: HERNÁNDEZ, Mario (comp.), *¿A dónde va China?*, Buenos Aires, Editorial Metrópolis, 2016.

LAUFER, Rubén, “China: ¿«País emergente» o gran potencia del Siglo XXI? Dos décadas de expansión económica y de influencia política en el mundo”, VI JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, agosto de 2013.

MORENO, Camila, *O Brasil made in China; para pensar as reconfigurações do capitalismo contemporâneo*, Sao Paulo, Fundación Rosa Luxemburgo, 2017.

NOYOLA RODRÍGUEZ, Ariel, “China sacude la mesa del orden financiero mundial”, *Red Voltaire*, 2016 [Recuperado de: <https://www.voltairenet.org/article192859.html>]

OVIEDO, Eduardo, “América Latina: entre la hegemonía estadounidense y la influencia china”, Ponencia en FLACSO-ISA, *Joint International Conference. Global and Regional Powers in a Changing World*, 2014.

PANITCH, Leo-Sam GINDIN, *La construcción del capitalismo global*, Buenos Aires, Akal, 2015.

PATHIRANA, Dilini, “A Look into China’s slowly increasing appearance in ISDS cases”, en: *Investment Treaty News*, IISD, 2017 [<https://www.iisd.org/itn/2017/09/26/a-look-into-chinas-slowly-increasing-appearance-in-isds-cases-dilini-pathirana/>]

RÍOS, Xulio, “El XIII Plan: antecedentes, contexto, contenidos y expectativas”, Ponencia en el VI Simposio electrónico internacional sobre política china, 2015 [<http://politica-china.org/wp-content/uploads/6sei-xulio-rios.pdf>]

ROSALES, Osvaldo-Mikio KUWAYAMA, *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2012.

SALAMA Pierre, “¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?”, *Nueva Sociedad* n° 250 (2014).

SEVARES, Julio, *China. Un socio imperial para Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Edhasa, 2015.

SLIPAK, Ariel, “Políticas de la República Popular de China ante el Cambio Climático, su Seguridad Energética e implicancias para América Latina”, ponencia en II° Congreso de Economía Política Internacional de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), 9 y 10 de noviembre de 2016.

SLIPAK, Ariel, “L’impact commercial de la Chine au Brésil et en Argentine au cours des «cycles politiques progressifs»: re-primarisation et consensus de Pékin”, *Recherches Internationales* n° 110 (2017).

SVAMPA, Maristella-Ariel SLIPAK, “La Chine en Amérique latine, du consensus des matières premières au consensus de Beijing”, *Problèmes d'Amérique latine* n° 98 (2015).

ZELICOVICH, Julieta, “China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI”, *Estudos Internacionais* (Belo Horizonte) vol. 4 n° 3 (2017).

Documentos:

Declaración especial de Santiago de la II Reunión Ministerial del Foro CELAC-China sobre la Iniciativa de la Franja y la Ruta, Santiago de Chile, 22 de enero de 2018.

Resumen de acuerdos suscritos entre la República de Panamá y la República Popular China. Gobierno de la República de Panamá [https://www.mire.gob.pa/images/PDF/resumen_de_aceurdos.pdf]

Propuesta de China al Consejo General de la Organización Mundial de Comercio, “Possible elements of Investment Facilitation; Communication from China”, JOB/GC/123, en: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx]

Fuentes de Información utilizadas:

AIIB: *Asian Infrastructure Investment Bank* [www.aiib.org]

CEPAL, *CEPAL. Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas* [www.cepal.org]

COMTRADE, *Base de datos estadísticos Naciones Unidas* [<http://comtrade.un.org/db/>]

ENERDATA, *Yearbook Statical Energy Review* [<http://www.enerdata.net/>]

FORTUNE: Ranking Global 500 de la Revista Fortune: <http://fortune.com/global500/>

U.S. Energy Information Administration [<https://www.eia.gov/>]

UNCTAD, *Statistics y World Investment Report* [<http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>]

WORLD BANK, *World Bank's Open Data* [<http://datacatalog.worldbank.org/>]

ANEXOS



